

Recuperación democrática y relaciones con Iberoamérica

LUIS YÁÑEZ *

Cuando el CIDOB me invitó a dar esta conferencia, pensé que uno de los temas menos desarrollados en nuestras relaciones con Iberoamérica era el de la conexión entre la recuperación democrática en España y en varios países de América Latina, y el relanzamiento del interés y la preocupación por todo lo americano. Por ello, escogí este motivo de reflexión para exponerlo ante ustedes.

No es posible, sin embargo, analizar aisladamente la realidad de Iberoamérica y las relaciones de España con aquel Continente, sin tener en cuenta una situación internacional de tensión, de agravamiento en las relaciones Este-Oeste, con vuelta al discurso y a los comportamientos de guerra fría, con olvido del diálogo Norte-Sur, que por desgracia ha quedado arrumbado en el desván de la Historia, y con una imposición cada vez más evidente del pensamiento militarista que hace de la dialéctica amigo-enemigo el eje de las relaciones internacionales.

En ese marco, América Latina se debate por construir, lo más autónomamente posible, su propio futuro. A pesar de haber sufrido, como pocas regiones del mundo, los embates de la crisis económica que ha destruido su incipiente aparato productivo y, la ha colocado en posiciones de endeudamiento sin precedentes.

Lo curioso y paradójico es que no todos los efectos de la crisis son negativos. Hay, y de qué manera, efectos positivos, en particular en el terreno político.

En varios países donde en los años setenta se habían impuesto

(*) Presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana (I.C.I.). Este texto reproduce la Conferencia pronunciada en el CIDOB el día 11 de enero de 1984.

por la fuerza regímenes militares autoritarios con la divisa del orden y la eficacia, hoy éstos se batan en retirada, abriendo la puerta a la cada vez más intensa presión popular que desea formas de participación y de democracia.

Bueno será recordar que estos regímenes ensayaron a fondo las recetas económicas de la escuela de Milton Friedman, que en España son presentadas como panacea por los neo-liberales agrupados en la Coalición Popular; y que tales ensayos se saldaron con fracasos espectaculares que hoy pagan, sin haber sido responsables, sus propios pueblos, empobrecidos hasta extremos de miseria.

A este renacimiento de las ideas democráticas, no es ajena la proyección que en Iberoamérica ha tenido la transición democrática española. Soy testigo de que la experiencia española ha sido seguida con gran interés y expectación, con frecuencia con simpatía, e incluso con apasionamiento, por las grandes mayorías de los pueblos iberoamericanos.

Como es natural, los sectores oligárquicos y ultraconservadores veían y ven con reticencia y hostilidad la influencia de nuestra experiencia, que deshace todo el montaje teórico que les ha servido para perpetuar su dominio (teoría de la seguridad nacional), y que se basaba en la tesis del mal menor: o se les permitía seguir gobernando, con sus privilegios y sus métodos represivos, o se corría el riesgo del caos, del desorden y de caer en males mayores.

La década de los ochenta se presenta en América Latina bajo el signo de la democracia pluralista, de la misma manera que la anterior estuvo marcada por los golpes de Estado y las dictaduras, y la de los sesenta se caracterizó por el auge del revolucionarismo, por influencia de la triunfante revolución cubana.

Naturalmente que la Historia no es lineal y que esta tendencia convive con nuevos focos guerrilleros y la reactivación de algunos muy antiguos, pero que son en gran parte debidos a la política de intransigencia de las minorías oligárquicas, poco aptas para recibir y aceptar los consejos de alguien tan poco sospechoso como John Kennedy cuando afirmaba que «Aquellos que imposibilitan la revolución pacífica, hacen que la revolución violenta sea inevitable».

Pero lo que es importante es que el concepto mismo de democracia, la adjetivación de una persona como demócrata, ha recobrado un prestigio perdido en América Latina. Ya, hoy, amplios sectores de la burguesía han dejado de asociarlo a comunismo, y por parte de otros sectores de la izquierda, no es sinónimo de continuismo o entreguismo.

De alguna manera, la frase del sociólogo y político brasileño Fernando H. Cardoso cuando decía: «¿No seremos, los que hablamos de democracia, esqueletos de dinosaurios, amontonados en algún depósito arqueológico de la Historia?», ha dejado de tener vigencia.

Claro que ello ha sido o está siendo posible gracias a una renovación y revisión de la propia palabra democracia y de lo que debe ser la democracia en Iberoamérica. Como escribe el chileno Oscar

Wais: «La democracia es mucho más que una forma de Estado, es, o debe ser, una forma de vida. Se ha convertido en la única posibilidad de luchar contra el poder transnacional y contra la inhumanidad del llamado "socialismo real".»

A la luz de la historia de los últimos setenta años, cada día se ve con mayor nitidez que Kautsky le ha ganado la partida a Lenin en la concepción de la democracia.

Hasta ahora, el fracaso de la democracia en América Latina se debió, en gran parte, a que se la consideró siempre un fin en sí misma. Llevar gentes a dar su voto no es suficiente, en algunos países lo es todavía, aunque el voto sea manipulado y no se den las condiciones de libertad, de asociación y de régimen de opinión pública necesarias para garantizar ese voto. Estas prácticas han arruinado el concepto mismo de democracia. En igual forma, ejercer el voto para formar gobiernos entregados a oligarquías criollas, a ejércitos o a transnacionales, es también destruir el concepto de la democracia. De ahí la desilusión de muchos por la democracia.

Éstas no son reflexiones desde un enfoque eurocentrista, están recogidas de la intervención en «Iberoamérica: encuentro en la democracia», de un prestigioso latinoamericano, Daniel Oduber, que fue presidente constitucional de una de las escasas y ejemplares democracias de América: Costa Rica.

Por ello, estoy convencido de que el futuro de la democracia en América Latina va íntimamente ligado a su contenido, a su relación con el respeto a los derechos del hombre y a los principios de justicia y equidad.

Cuando se habla de cuál es el papel de España en Iberoamérica, no hay que olvidar que la primera y principal ayuda es consolidar nuestra democracia y construir una sociedad cada vez más justa, que haga ver a América Latina cuál es el mejor camino para el futuro.

Pero al adentrarnos en lo que creemos que debe ser una revisión de las relaciones de España con Iberoamérica, no debemos perder de vista la Historia. La Historia común llena de traumas y malentendidos. Todavía está por hacer la verdadera Historia del siglo XIX español e iberoamericano, que comienza con el convulso proceso de independencia, que abre un largo período de desintegración y de inestabilidad política, tanto en América como en España, que dio lugar a una prolongada incomunicación entre España y la América Española, que quedó sometida en los aspectos económicos, políticos y militares al predominio anglosajón.

Es sólo a partir de los años veinte de este siglo que se replantean, teóricamente, las relaciones de España e Iberoamérica, pero bajo la tesis del panhispanismo o teoría de la *hispanidad*, que encontró su máxima expresión en Ramiro de Maeztu, y que con gran dosis de nostalgia imperial se concretó durante los cuarenta años de dictadura franquista. En algunas concepciones conservadoras y fascistas no se descartaba una especie de «reconquista», si no política, al menos ideo-

lógica y cultural, del espacio iberoamericano, por la antigua potencia imperial española.

El Hispanismo, así entendido, era una ideología conservadora, con ribetes católicos tradicionales, que en gran medida no reconocía los progresos experimentados por América Latina a lo largo de su turbulenta historia, y que a la postre, sólo entusiasmó a los sectores autoritarios y reaccionarios de aquel continente, como ha recogido con lucidez el democristiano chileno Alberto Sepúlveda en su folleto «Propuestas para unas nuevas Relaciones entre España e Iberoamérica», editado por la Fundación Humanismo y Democracia.

No hay que olvidar la gran labor de desmontaje de la retórica de la Hispanidad que ejercieron miles de republicanos españoles exiliados en Iberoamérica, con su positiva influencia en los medios intelectuales de las comunidades que los acogieron.

Pero no hay que confundir la hostilidad a los planteamientos «hispanistas», que eran asociados a un régimen impopular, con el rechazo a España, que no existe, o al menos yo no lo he encontrado, en toda Iberoamérica. Prueba de ello es la fácil integración y el éxito de la emigración española y el prestigio de nuestros intelectuales, artistas, etcétera.

Hace tiempo que cicatrizaron las heridas que pudo haber dejado la independencia y quedan y perduran sólidos elementos de solidaridad y acercamiento, como son la lengua, la cultura, las costumbres, la idiosincrasia, un sentido común de la vida y del hombre. A ellos hay que sumar factores socio-económicos de dependencia y subdesarrollo, heredados de la Colonia española y que todavía perviven, tanto en América como en España, en el primer caso con casi la misma fuerza o incluso mayor.

Esta constelación de condiciones unidas a la ya citada del marco democrático, hicieron que se abrieran, a partir de 1977, perspectivas hacia América insospechadas hasta entonces.

A continuación, surgieron, y en cierta manera perduran, debates sobre cuál es el papel de España en el mundo y se plantearon como términos antagónicos la «europeidad» y la «americanidad» de España.

Así, algunos europeístas rechazan, o al menos infravaloran, nuestra dimensión americana, tildándola de posición tercermundista, es decir pobre y atrasada, y, en cambio, enfatizan nuestra vinculación europea como sinónimo de modernismo y como único camino de entrar en el selecto club de los grandes.

Otros creemos, por el contrario, que europeísmo y americanismo no sólo no son dimensiones excluyentes, sino que son complementarias. En efecto, España es más atractiva y útil para América Latina integrada en Europa y participando activamente en sus instituciones: Consejo de Europa y Comunidades Europeas. Europa tomará mucho más en serio una España estrechamente vinculada a Iberoamérica, por sus relaciones políticas, culturales y de cooperación tecnológica y económica con esta última.

La integración en Europa no impide, en consecuencia, sino que resalta, la necesidad de trabajar por una *Comunidad Iberoamericana de Naciones*. En la medida en que España se olvida de América, se empequeñece, pierde visión general, y se ensimisma en problemas meramente provincianos.

Se olvida que América Latina es una gigantesca región, casi cuarenta veces el tamaño de España, con una población que se acerca a los 400 millones de habitantes, que serán 600 en el año 2000. Son dimensiones fabulosas en la geografía, en las riquezas naturales, en las posibilidades de poder que se pueden alcanzar.

España puede jugar un papel de importancia en América, en la medida que influye en un ámbito poderoso aumenta su peso en el mundo y, por ende, en Europa.

Cuando hablamos de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, no pensamos en el resultado de un gran tratado como fue el de Roma para la CEE, ni en superestructuras burocratizadas, ni tampoco creemos que sea un objetivo a corto plazo, rápido de alcanzar.

Sólo con una política tenaz y perseverante con objetivos de largo plazo (en el que la celebración del V Centenario del Descubrimiento sea un punto de partida y no una meta), se puede garantizar el éxito.

La existencia de una *Monarquía Constitucional* en España es un elemento que contribuye decisivamente a la estrategia tendente al objetivo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. El Rey D. Juan Carlos goza de un gran prestigio y simpatía en la América Hispana, por el doble motivo de ser el descendiente de los reyes de aquellas tierras durante varios siglos y por ser el impulsor del cambio democrático en España. Para mí fue especialmente emocionante presenciar el recibimiento de que fue objeto en Uruguay, con todo un pueblo en la calle aclamando al «Rey de la Libertad».

El camino emprendido de vincularse cada vez más estrechamente a los organismos interamericanos es acertado. Nuestra participación como país observador en la OEA, a pesar de la crisis de credibilidad de esta organización, acentuada por la guerra de las Malvinas, debe perfeccionarse. Nuestra asociación a la CEPAL debe completarse con una mayor relación con el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y con ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), sin olvidar nuestro trabajo en la Junta del Acuerdo de Cartagena o Grupo Andino.

Puntos de referencia importantes para desarrollar la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones son las Experiencias de la Comunidad Británica de Naciones y de la Comunidad Francesa, que han logrado establecer un entramado de relaciones y unas reuniones periódicas entre los países anglosajones y francófonos, sin entrar en contradicción con la pertenencia de Gran Bretaña y Francia a las Comunidades Europeas.

Por otra parte, para que los avances hacia una Comunidad entre iguales sean sólidos, es preciso, además de no despertar susceptibili-

dades con pretendidos hegemonismos, evitar toda excesiva ideologización en las relaciones, que ha sido y continúa siendo el gran error de la derecha conservadora española.

Construir una Comunidad es, por tanto, formar un polo iberoamericano autónomo, un bloque no agresivo, que sirva de referencia de otras comunidades, que como la anglosajona o francófona, tienen ya estructuras más integradas.

El instrumento principal para dicha integración no es otro que la cooperación. Cooperación en todos los planos, pero fundamentalmente en los culturales, tecnológicos, científicos, educativos y de la comunicación.

Pero detengámonos unos minutos en qué significa *la cooperación internacional para el desarrollo* en el mundo de hoy. Se trata de una actividad relativamente reciente que incluye conceptos que, como la asistencia técnica, no aparece en la terminología de Naciones Unidas hasta 1948.

La Ayuda al Desarrollo no comienza hasta la década de los 50 y particularmente en los 60 con la liquidación de las colonias inglesas, francesas, holandesas, etc. No en vano dicha década es declarada por la ONU Decenio para el Desarrollo.

Dos son las características básicas que deben reunir las actividades de cooperación para el desarrollo. Primero, tener un carácter concesionario, es decir de flujos que no se hubieran producido sin la intervención de mecanismos y canales especiales. En consecuencia, los flujos de capital privado y de crédito oficial con fines comerciales (como los créditos a la exportación), no pueden considerarse ayuda al desarrollo.

Y, segundo, estar destinada al objeto del desarrollo, como, por ejemplo, combatir la pobreza, la desigualdad, la dependencia, etc. Por tanto, la ayuda militar no puede incluirse como ayuda al desarrollo.

Pero, además, la experiencia de más de dos décadas de cooperación, nos enseña que, con frecuencia, se crean nuevas formas de dependencia y neocolonialismo, cuando la cooperación no va dirigida a la autosuficiencia y autocontrol del país receptor, cuando la ayuda al desarrollo no responde a las necesidades de desarrollo de este último, o cuando produce alienación cultural o transfiere tecnologías no adaptadas a dichos países.

España tiene una escasa experiencia en cooperación. Se inicia a finales de los 60 por el Ministerio de Trabajo, e iba fundamentalmente dirigida a la capacitación profesional, extendiéndose después a materias que excedían su competencia, como pesca, artesanía, educación, agricultura, etc., pero este Ministerio no hacía más que llenar un hueco de la acción exterior de España.

Desde entonces, hasta hoy, prácticamente todos los departamentos ministeriales realizan, de alguna manera, tareas de cooperación para el desarrollo que en un 70 %, al menos, van dirigidas a América Latina.

El problema es que esas estructuras y funciones han ido apareciendo casi espontáneamente y creciendo de manera vegetativa, sin responder a una política o estrategia previamente diseñada. El resultado es la confusión, duplicidad y superposición de funciones, así como la ausencia de una legislación adecuada al fin perseguido.

Lo paradójico es que, habiendo tantos organismos que realizan cooperación, no hay uno sólo que cubra todo el proceso —planificación, negociación, implantación, seguimiento y evaluación— de la cooperación para el desarrollo.

Toda esta situación está siendo sacada por vez primera a la luz en un informe-inventario de cuatro gruesos volúmenes, realizado por un grupo de trabajo del ICI y referido sólo a la cooperación con Iberoamérica.

Otro de los problemas de la cooperación española para el desarrollo es su modestia económica si la comparamos con países de nuestras características. Así, según estadísticas de la OCDE para 1980, el porcentaje medio de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo en gastos APD (Ayuda Pública al Desarrollo) fue del 0'37 % del PNB, mientras que España gastó ese mismo año el 0'07 %, aunque esta situación se ha corregido levemente en 1981 en que este porcentaje se elevó al 0'13 %, según estimaciones del Ministerio de Economía y Comercio.

En resumen, ni la legislación actual, ni la estructura administrativa, ni la dotación presupuestaria se adecuan a las necesidades de cooperación para el desarrollo de un país que, como España, cuenta con un gobierno socialista que basa su política exterior en la solidaridad internacional, criterio que creo es compartido ampliamente por el pueblo español.

Pero, además, se olvida que las posibilidades que se abren de complementación económica y técnica son inmensas y de evidentes beneficios para España.

De lo descrito hasta ahora, puede deducirse fácilmente que España está en condiciones idóneas para desarrollar una cooperación eficaz para el desarrollo de los países menos avanzados y que dicha cooperación es particularmente posible con Iberoamérica.

Y lo es porque se trata de una región que ha superado hace 150 años su dependencia colonial, por lo que es descartable cualquier tentación neocolonial que no tendría sentido para ninguna de las partes.

En segundo lugar, porque, salvo excepciones, se trata de países de nivel intermedio dentro de la comunidad internacional, lo que les permite una mayor capacidad de asimilación de conocimientos científicos y tecnológicos que nuestro país, con un grado de desarrollo superior, puede transferir, vía cooperación, con grandes capacidades de adaptación al país receptor.

En tercer lugar, se trata de un caso único en el mundo en cuanto a adaptación cultural e idiomática. La experiencia en cooperación demuestra, en todo el mundo, que la facilidad para comunicarse en la

lengua del país receptor es el mejor índice para elegir a expertos y cooperantes.

Quisiera terminar esta exposición tratando de sintetizar lo dicho: el marco democrático crea condiciones políticas idóneas para las relaciones con América Latina, superadoras de viejas tensiones y antagonismos así como de desprestigiadas retóricas imperiales. Estas relaciones son complementarias y mutuamente beneficiosas con nuestra incorporación institucional a Europa. El objetivo estratégico es la construcción de una Comunidad Iberoamericana de Naciones basada en la integración y teniendo como instrumento la cooperación para el desarrollo. Pero para que la cooperación sea eficaz, son necesarios cambios legales (la formulación de una ley marco de cooperación) y de las estructuras administrativas de cooperación, así como una mayor dotación presupuestaria que nos sitúe en la media de los países de la OCDE.

En esa tarea estamos empeñados y para su éxito necesitamos el apoyo de la opinión pública y de las organizaciones no gubernamentales. Esta intervención y mi presencia hoy aquí tienen esa finalidad.